Niveau(x) d'enseignement: 7 Numéro EDUQ: 9070032
Centre d'intérêt: 160

Québec (Province). Conseil des collèges.

Le nouveau mode d'allocation des ressources budgétaires pour l'enseignement collégial public : [avis au Ministre de l'enseignement supérieur et de la science] / Conseil des collèges. -- [Québec] : Le Conseil, 1990.
iv, 48 p. ; 28 cm.

Code: 2210-0143 ; 90.98. Notes bibliogr. au bas des p.

ISBN 2-550-20942-7

Descripteur(s): Financement * Répartition * Politique gouvernementale * Collégial (Ordre d'enseignement)

Identificateur(s) de sujet: FABES (Système)

Cet avis porte sur le nouveau mode de répartition des ressources financières entre les collèges publics destiné à corriger les lacunes et les effets négatifs de l'actuel processus de répartition. Le nouveau mode, présenté en première partie, établit que l'allocation de chaque collège sera la somme de cinq enveloppes: une enveloppe fixe (F) contenant un montant de base uniforme, une enveloppe pour les activités éducatives (A), une enveloppe pour la gestion et l'entretien des bâtiments (B), une enveloppe pour les salaires des enseignants (E) et enfin, une enveloppe pour les dépenses spécifiques (S) tels les sous-centres éloignés, les centres spécialisés, les handicapés sensoriels, etc. Ce nouveau mode est désigné par le sigle FABES. L'enveloppe A constitue le changement le plus substantiel introduit par le système FABES et serait le remplacement de la norme ETC par la norme dite de période/étudiant/semaine (PES), i.e. le nombre de périodes exigé pour chacun des cours définis dans les ««Cahiers de l'enseignement collégial»». La deuxième partie de l'avis porte sur l'implantation progressive de ce nouveau mode qui débuterait le 1er juillet 1990.

Type de document:

CONSEIL DES COLLÈGES

AVIS AU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE

Québec

90-70032

LE NOUVEAU MODE D'ALLOCATION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES POUR L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL PUBLIC

2210-0143

90.98
Conseil des collèges
Mai 1990

Cet avis a été adopté par
le Conseil des collèges
à sa 93^e réunion régulière
tenue à Québec
les 24 et 25 mai 1990

© Gouvernement du Québec

Dépôt légal: deuxième trimestre 1990
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN: 2-550-20942-7

TABLE DES MATIERES

PRÉSENTATION 1

INTRODUCTION 3

1. Importance d'un mode d'allocation 3
2. Les lacunes du mode actuel 3
3. Les caractéristiques d'un bon mode de financement 5
4. Les consignes de travail 6

Chapitre I

LES ÉLÉMENTS DU NOUVEAU MODE D'ALLOCATION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES . 8

1. L'enveloppe fixe (F) 8
2. L'enveloppe des activités (A) 9
   - 2.1 La définition de la PES 10
   - 2.2 La pondération de la PES 11
   - 2.3 Le financement des PES 13
3. L'enveloppe des bâtiments (B) 14
4. L'enveloppe pour les enseignants et les enseignantes (E) 15
5. L'enveloppe spécifique (S) 16
6. L'activité financée 16
7. Le recensement des PES 18

Chapitre II

L'IMPLANTATION DU NOUVEAU MODE ET LES MESURES DE TRANSITION 21

1. L'éducation des adultes 21
2. La fixation du taux des PES 23
3. Les mécanismes de révision 24
4. L'implantation à coût zéro 25
5. La date d'entrée en vigueur du nouveau mode 26

CONCLUSION 30
LISTE DES PROPOSITIONS ET DES RECOMMANDATIONS 31
ANNEXES 33

PRÉSENTATION

Le 11 avril 1990, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, monsieur Claude Ryan, sollicitait l'avis du Conseil des collèges sur **le nouveau mode d'allocation des ressources budgétaires pour l'enseignement collégial public**.

Dans sa lettre, le Ministre rappelait au président du Conseil des contraintes de calendrier: "Afin que nous puissions mettre en route les mesures nécessaires à l'implantation du nouveau modèle dès la prochaine année scolaire, il faudrait que l'avis de votre Conseil me soit communiqué d'ici le 15 mai prochain."[1]

Lors de sa réunion régulière des 26 et 27 avril 1990, le Conseil des collèges a analysé les différents éléments du nouveau mode d'allocation des ressources budgétaires de même que les mesures concrètes qu'envisage prendre le Ministre pour assurer l'implantation progressive de ce nouveau mode. Au terme de son analyse, le Conseil, reconnaissant le caractère impérieux de l'échéance du 15 mai 1990, a résolu de communiquer sans délai au Ministre son accord avec les orientations proposées par le Comité ministériel et avec le principe d'une implantation progressive du nouveau mode d'allocation.[2]

Le Conseil indiquait également au Ministre qu'il jugeait important de lui remettre un avis formel pour souligner un certain nombre d'éléments qu'il faudrait clarifier ou améliorer; pour soulever quelques questions qu'il conviendrait de prendre en considération avant ou pendant l'implantation du nouveau mode; enfin, pour dire plus explicitement les motifs qui ont amené le

---

1 Voir l'annexe A: lettre de monsieur Claude Ryan, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, au président du Conseil des collèges (11 avril 1990).

2 Voir l'annexe B: lettre de monsieur Yvon Morin, président du Conseil des collèges, au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science.

Conseil à donner son accord aux orientations proposées par le Comité ministériel.

Tels sont donc la portée et le contexte du présent avis.

INTRODUCTION

1. IMPORTANCE D'UN MODE D'ALLOCATION

Les paramètres retenus pour partager une enveloppe budgétaire entre plusieurs établissements sont toujours lourds de significations et de conséquences.

En effet, les variables retenues aux fins de financement indiquent de façon explicite ce à quoi on accorde de l'importance. La politique éducative est en partie déterminée par le mode de financement. Il est clair, par exemple, que si la norme de base pour calculer le montant de l'allocation budgétaire de chaque collège est l'élève inscrit à au moins quatre cours le 20 septembre, on signifie qu'il est important d'avoir au début de l'année un grand nombre d'élèves inscrits. Et peu importent, du strict point de vue budgétaire, les abandons au lendemain du 20 septembre et peu importe qu'un élève ne prenne que quatre cours plus ou moins légers pour avoir le statut d'élève à temps plein.

Si, d'autre part, un mode de financement ne fait aucune place explicite à des variables telles que la recherche, les services à la communauté ou encore la bibliothèque, le perfectionnement ou les nouvelles technologies, il est facile de prévoir que le développement de ces dimensions dans le système collégial sera largement fonction des décisions et des priorités de chaque collège.

Un mode de financement n'est jamais neutre. L'opération de changer les règles actuelles du mode de financement revêt donc des significations et aura des conséquences dont il faudra soigneusement mesurer la portée.

2. LES LACUNES DU MODE ACTUEL

Personne ne conteste la nécessité d'une révision en profondeur du mode actuel d'allocation des ressources financières aux collèges.

Dans un avis qu'il adressait au Ministre en janvier 1987, le Conseil des collèges résumait ainsi les aspects négatifs du mode actuel:

> Il est peu accessible aux non-initiés parce qu'il est trop complexe.
>
> [illegible] du modèle ne découle d'aucune analyse des besoins réels de chaque cég[illegible] ce qui [illegible]ire.
>
> La méthode de conversi[illegible] étudiants en étudiants à temps complet introduit un biais dans l'estimation du niveau d'activité d'un collège.
>
> La méthode de calcul de la clientèle budgétaire (en particulier la constante de normalisation) contribue à rendre non transparent l'ensemble du processus budgétaire.
>
> La façon dont la base de départ des budgets "historiques" a été déterminée confère au modèle un certain aspect discrétionnaire.
>
> Le modèle actuel ne reconnaît pas vraiment l'existence de coûts différents entre les divers programmes d'enseignement et, en conséquence, il est inéquitable.
>
> La révision tardive des budgets entraîne de sérieux problèmes de planification des activités des cégeps.[3]

Cette liste d'épithètes: "complexe, arbitraire, non transparent, discrétionnaire, inéquitable, non planifié" décrivait une réalité que le nouveau mode proposé compte changer.

Il n'est pas opportun d'insister de nouveau sur la vétusté des paramètres du mode actuel ou sur les facteurs historiques qui, par un phénomène de sédimentation, ont progressivement occulté les bases réelles de financement de chaque collège.

Le Ministère et les collèges ont bien compris la nécessité d'opérer des changements et ont travaillé ensemble à ce dossier depuis plus de trois ans.

---

[3] Conseil des collèges, **Avis sur la révision du mode d'allocation des ressources financières du réseau collégial,** janvier 1987, p. 6 et 7.

3. LES CARACTÉRISTIQUES D'UN BON MODE DE FINANCEMENT

Le Comité aviseur[4] s'est inspiré de quatre principes: l'autonomie, l'équité, la transparence et la stabilité.

L'autonomie suppose que les collèges, notamment par leur conseil d'administration respectif, ont une marge de manoeuvre suffisante pour choisir les moyens appropriés à l'accomplissement de leur mission éducative. Mais, comme il s'agit de fonds publics, les collèges ont évidemment à rendre des comptes de leur gestion. Les règles budgétaires doivent donc doser ces deux principes de l'autonomie et de la reddition de comptes.

L'équité ne renvoie pas à l'idée d'uniformité. Les collèges sont différents les uns des autres; ils ont leurs particularismes inhérents au milieu où ils sont situés, aux caractéristiques de leur effectif étudiant, à leur héritage immobilier, etc. L'équité consiste à reconnaître, mais selon des règles claires, cette diversité des collèges.

La **transparence** sera acquise si le modèle est "cohérent dans ses principes, ses objectifs, ses structures et dans les paramètres retenus pour le financement"[5]. Il est connu que les "gains" qu'obtient un collège par négociation individuelle avec le Ministère et en dérogation aux normes établies et connues, finissent par fausser les règles du jeu. La transparence exige que les règles soient simples, compréhensibles et que les résultats de leur application soient diffusés.

---

4 Le Conseil emploie ce titre officiel de Comité aviseur malgré son incorrection française. Il s'agit d'un comité créé par le Ministre le 21 mai 1987 et formé de dix membres: trois de la Direction générale de l'enseignement collégial et sept de la Fédération des cégeps.

5 Rapport du Comité aviseur. Annexe 8.6.

Enfin, le principe de la **stabilité** est indispensable à une saine gestion tant de la part du Ministère que des collèges. Si les normes changent d'année en année, si les paramètres n'ont pas une certaine stabilité, il sera impossible pour les collèges de planifier leur développement et d'organiser de façon cohérente leurs activités éducatives.

4. LES CONSIGNES DE TRAVAIL

Le Comité aviseur, bien que guidé par ces quatre principes majeurs, a quand même dû se soumettre à quelques contraintes nommément identifiées par le Ministre dans sa lettre du 21 mai 1987.

Le Comité avait pour mandat d'élaborer un nouveau mode de répartition des ressources financières et non d'établir des normes pour fixer le niveau de ces ressources. Le mode proposé respecte cette contrainte. Toutes les simulations faites par le Comité l'ont été dans les limites des enveloppes budgétaires allouées par le gouvernement au réseau collégial. Mais, ce qui est inévitable, l'établissement de paramètres, basés le plus possible sur les coûts réels des diverses variables des activités éducatives, ne peut que mettre en relief, au passage, soit des insuffisances budgétaires, soit des excès, le cas échéant, de certains financements. Le modèle, même si ce n'était pas là l'intention des concepteurs, sera en mesure de donner des indications quant au niveau de financement qui pourrait être le plus adéquat pour le fonctionnement et le développement des cégeps. Le Conseil croit qu'il sera opportun d'être attentif aux messages que donnera sûrement l'application effective du nouveau mode d'allocation des ressources quant au niveau de financement.

La seconde consigne donnée au Comité était d'élaborer un modèle qui ne ferait pas obstacle aux contrôles habituels exercés par le Ministère. Cette contrainte fait partie de l'ordre des choses: les collèges ont des comptes

à rendre et le Ministère doit exercer ses responsabilités à cet égard. Etant plus transparent et plus limpide que l'ancien, le nouveau modèle ne pourra que faciliter et le contrôle et la reddition de comptes.

Enfin, le Ministre indiquait explicitement que le nouveau modèle ne devait en aucune façon "favoriser le maintien de droits acquis dans le cas des collèges, s'il s'en trouve, dont le niveau de financement s'avère plus élevé que celui auquel de nouvelles normes donneraient droit". Il faut de toute évidence reconnaître que le Comité a respecté cette contrainte. Les nouveaux paramètres ont été appliqués dans toute leur rigueur lors de diverses simulations. Une vingtaine de collèges verront leur allocation changer de façon substantielle, les uns en plus, les autres en moins. Si le nouveau mode avait considéré comme intouchables les droits acquis, l'exercice de révision aurait été vain et tous les défauts de l'ancien mode seraient demeurés inchangés. Le Conseil souligne la rigueur et l'objectivité dont ont fait preuve les membres du Comité aviseur.

1) Le Conseil rappelle donc:

a) qu'il faudra bien analyser les significations et les conséquences du nouveau mode d'allocation avant et après son implantation;

b) que l'implantation d'un nouveau mode s'impose, compte tenu des lacunes du mode actuel;

c) que les quatre principes d'autonomie, d'équité, de transparence et de stabilité doivent guider la révision du mode de financement des collèges;

d) qu'il est opportun de respecter les contraintes que le Ministre donnait comme balises au Comité aviseur.

Chapitre I
LES ÉLÉMENTS DU NOUVEAU MODE D'ALLOCATION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

Le nouveau mode établit que l'allocation de chaque collège sera la somme de cinq enveloppes:

- une enveloppe fixe (F)
- une enveloppe pour les activités éducatives (A)
- une enveloppe pour la gestion et l'entretien des bâtiments (B)
- une enveloppe pour les salaires et les avantages sociaux des enseignants et des enseignantes (E)
- enfin, une enveloppe pour les dépenses spécifiques comprenant une grande variété de rubriques (S).

Ce nouveau mode est désigné par le sigle FABES, constitué de la première lettre de chacun des éléments des cinq enveloppes.

1. L'ENVELOPPE FIXE

Après diverses études et simulations, le Comité aviseur a retenu le principe de donner à chaque collège un montant de base uniforme, fixé au départ à 1,5 million de dollars (dont 200 000 $ pour le service de l'éducation des adultes).

Ce montant a été établi à partir des coûts que doit obligatoirement assumer tout collège, indépendamment de son volume d'activités et de ses bâtiments. Il s'agit donc d'un seuil considéré comme minimal pour le fonctionnement d'un collège.

Comme le réseau collégial québécois s'étend dans toutes les régions du Québec, et qu'il y a des collèges dont l'effectif étudiant est relativement restreint,

il eût été déstabilisateur pour ces collèges de ne pas leur donner une base budgétaire minimale fixe.

Le cas des sous-centres (antennes) et des collèges avec pavillons relèvera au départ de l'enveloppe des allocations spécifiques (S). Mais cette question pourrait fort bien être résolue par la fixation d'un montant minimal de fonctionnement, montant basé sur une juste évaluation des coûts.

Le Comité aviseur recommande que le montant uniforme alloué à chaque collège soit indexé d'année en année "pour maintenir l'équilibre du modèle." Cela paraît indispensable si l'on veut que l'enveloppe de base garde son sens et continue de tenir lieu de facteur d'économie d'échelle dans un système où les autres enveloppes seront indexées en fonction de l'augmentation des salaires et des coûts.

2) Le Conseil des collèges est d'accord avec le Comité aviseur qui recommande de retenir le principe d'une enveloppe de base et d'indexer d'année en année cette enveloppe selon les taux établis par le gouvernement.

2. L'ENVELOPPE DES ACTIVITES (A)

Le changement le plus substantiel que compte introduire le système FABES sera sûrement le remplacement de la norme **d'étudiant à temps complet** (ETC) par la norme dite de **période/étudiant/semaine** (PES).

Dans le modèle actuel, l'unité de mesure qui sert à déterminer une bonne partie de l'allocation de chaque collège est l'étudiant inscrit à un minimum de quatre cours, le 20 septembre. Il s'agit ni plus ni moins d'une norme de caoutchouc. Que l'étudiant suive quatre ou huit cours, il est toujours, aux fins de financement, considéré comme une unité. Que l'étudiant abandonne le

21 septembre ou qu'il mène à terme son année scolaire, c'est aux fins de financement, du pareil au même.

Non seulement cette unité de mesure reflète mal la réalité, mais elle a plusieurs effets pervers[6]. L'étudiant peut, par exemple, s'inscrire à quatre cours uniquement pour bénéficier de la gratuité scolaire et abandonner, sans préjudice, la moitié de ses cours. Il n'y a là aucun incitatif à lutter contre les abandons et les échecs.

2.1 La définition de la PES

La nouvelle unité de mesure proposée est la PES. Dans son glossaire, le Comité aviseur définit la PES de la façon suivante: "La PES est la période/étudiant/semaine. C'est le nombre de périodes exigé pour chacun des cours définis dans les Cahiers de l'enseignement collégial."[7] A prime abord, il ne s'agit pas d'une définition limpide, du moins pour le non-initié. Il faut comprendre que cette définition renvoie à la pondération officielle des cours. En effet, tout cours du collégial a une pondération indiquée par trois chiffres: le premier désignant le nombre d'heures d'enseignement, le deuxième les heures de laboratoire, de stages ou de travaux pratiques et le troisième, les heures de travail personnel.

Le "P" (période) de la formule PES est la somme des deux premiers chiffres d'un cours donné. Cette somme est multipliée par le nombre d'étudiants (E) dûment inscrits à ce cours. C'est le résultat de cette multiplication qui donne le nombre de PES. Le "S" (semaine) de la formule, selon les informa-

---

6 Le Comité aviseur a bien développé ces effets pervers. Voir **Rapport, Annexe 6,** p. 1.

7 Ibid., **Annexe 5,** p. 2.

tions que nous avons obtenues, est un facteur qui n'intervient pas explicitement dans le calcul.

Comme la PES est un élément central du nouveau mode d'allocation, il importerait qu'elle soit définie de façon très explicite, ne laissant aucune place à l'ambiguïté possible.

2.2 La pondération de la PES

Les PES n'entraînent pas toutes des dépenses équivalentes. Il est, en effet, moins coûteux de faire la prestation d'un cours théorique n'exigeant aucun matériel particulier que de donner un cours qui exige des laboratoires spécialisés, du matériel lourd et coûteux, des techniciens, des stages, des contrats de services. Le Comité aviseur a fait une analyse détaillée de chacun des cours des Cahiers de l'enseignement collégial et a proposé de subdiviser l'ensemble des cours en six catégories. Chaque catégorie reçoit une valeur différente (soit respectivement 1, 4, 20, 50, 100 et 160) pour tenir compte le mieux possible des coûts réels pour chaque cours.

A la suite de l'instauration d'un tel système de pondération des PES, les collèges qui dispensent des programmes techniques coûteux recevront une allocation mieux ajustée à leurs besoins. Ils ne devraient plus être obligés de grever leur budget général pour soutenir financièrement le fonctionnement de leurs laboratoires spécialisés.

Selon le modèle actuel, les collèges reçoivent une allocation spécifique pour leurs laboratoires, mais il s'agit d'une allocation basée sur des budgets "historiques" et qui comporte un certain aspect discrétionnaire. Il faut se réjouir de l'introduction d'une formule de pondération qui assurera une

meilleure équité et une plus grande transparence dans ce dossier complexe et névralgique du financement des laboratoires et des stages.[8]

Le Conseil note que le Comité aviseur n'a pas cru utile de distinguer le premier chiffre (heures d'enseignement) du deuxième chiffre (heures de laboratoire) de la pondération d'un cours donné. Un cours, par exemple, dont la pondération fixée dans les Cahiers de l'enseignement collégial est de 3-2-X, et qui appartiendrait à la 4^{e} catégorie établie par le Comité aviseur donnerait (3 + 2) x 50, soit 250 PES pondérées. Le Comité aviseur donne les raisons suivantes de cette façon de faire: "(Elle) évitera que l'on remette en question l'ensemble des pondérations des Cahiers de l'enseignement collégial et a permis aux membres du Comité d'analyser plus globalement l'ensemble des cours."[9] Cette justification nous paraît un peu brève. Il y aurait lieu de l'expliciter davantage et de bien fonder cette façon de faire pour éviter des iniquités ou des contestations de toutes sortes qui pourraient être faites.

Un dernier point concernant la pondération des PES: le sous-comité chargé de catégoriser les milliers de cours des Cahiers de l'enseignement collégial a fait un travail considérable. Mais il est inévitable que des erreurs d'évaluation se soient produites. Des personnes, qu'a consultées le Conseil des collèges, ont déjà souligné de telles erreurs. Il faudrait donc que le sous-comité, ou un autre comité prévu à cette fin, puisse entendre les représentations des collèges et procéder aux ajustements jugés nécessaires.

3) Le Conseil des collèges est d'accord avec le Comité aviseur qui recommande de retenir comme unité de mesure des activités d'enseignement la

---

8 Il s'agit d'un montant de 45,4 millions de dollars qui sera réparti entre les cégeps selon les nouvelles pondérations.

9 **Rapport, Annexe 9**, p. 12.

"période/étudiant/semaine", et de pondérer les activités selon six catégories.

2.3 Le financement des PES

La grille d'évaluation des PES, fixant leur poids respectif selon chaque catégorie, renvoie à des éléments dont le coût réel pourrait à la limite être estimé avec passablement de précision. On pourrait ainsi en arriver à établir le coût effectif de chaque activité.

Mais, puisque le Comité aviseur n'avait pas à définir le niveau de financement des cégeps, il a tout simplement réparti entre les collèges, au prorata de leurs activités pédagogiques, le budget de fonctionnement disponible, soit 179,7 millions de dollars pour l'année 1987-1988. Le taux de chaque PES, avant sa pondération, a ainsi été établi à 14,33 $ et son coût pondéré a été établi respectivement, selon sa catégorie, à 0,58 $, à 2,32 $, à 11,60 $, à 29,00 $, à 58,00 $ et à 92,80 $.

Le Comité aviseur recommande que le taux des PES (brutes et pondérées) soit fixé dès le départ et qu'ensuite l'enveloppe "A" varie en plus ou en moins selon le volume des PES. En d'autres termes, l'enveloppe "A" devrait être ouverte: si le nombre de PES augmente, l'enveloppe augmente dans la même proportion; si, par contre, le nombre de PES diminue, l'enveloppe diminue aussi.

Cette règle d'une enveloppe ouverte est logique. Si l'on veut maintenir un même niveau de qualité de l'enseignement, d'année en année, il faut que les cégeps puissent disposer de budgets en harmonie avec leur volume d'activités.

Cette règle est également indispensable aux cégeps de petite taille. Dans l'hypothèse d'une enveloppe fermée, les collèges dont l'effectif étudiant est

considérable, en augmentant de façon significative leurs PES (ce qui pourrait être possible dans certains collèges où les élèves ne suivent actuellement que cinq cours en moyenne), se verraient attribuer une part importante de l'enveloppe disponible, ce qui risquerait "d'écraser" les petits collèges, selon l'expression même du Comité aviseur.

Enfin, cette règle d'une enveloppe ouverte est une condition pour permettre aux cégeps de planifier leurs activités et d'en assurer le développement. En effet, si les taux sont aléatoires, variant selon le volume des activités, il sera difficile pour les collèges de faire une estimation juste de leurs revenus qui leur permettrait de faire une saine planification.

4) Le Conseil des collèges est d'accord avec le Comité aviseur qui recommande que le taux des PES soit fixé au départ et que l'enveloppe A soit ouverte, c'est-à-dire qu'elle soit ajustée d'année en année au volume d'activités.

3. L'ENVELOPPE DES BÂTIMENTS (B)

Si des iniquités se sont développées entre les collèges à propos du financement des activités de laboratoire, il y en a eu également d'importantes dans le financement accordé pour les espaces.

Le nouveau mode retient cinq paramètres, tout à fait mesurables, qui devraient éliminer l'arbitraire et les iniquités entre les cégeps. Ces cinq facteurs sont: la gestion des terrains et des bâtiments, l'entretien ménager, l'énergie, la sécurité et l'encadrement.

Dans ses simulations, le Comité aviseur a appliqué des taux qui ont respecté l'enveloppe disponible pour les bâtiments, selon la contrainte qui lui avait été imposée au départ.

Le Comité se dit cependant conscient que le calcul des superficies, élément clef de la formule retenue, peut contenir des erreurs. Il propose donc "un comité paritaire d'arbitrage pour toutes les interprétations de superficie."[10]

5) Le Conseil des collèges est d'accord avec le Comité aviseur qui recommande de créer l'enveloppe B selon cinq paramètres.

4. L'ENVELOPPE POUR LES ENSEIGNANTS ET LES ENSEIGNANTES (E)

Le Comité recommande de créer deux enveloppes, l'une (E) pour l'enseignement régulier, l'autre (E') pour l'éducation des adultes, destinées à la rémunération des enseignants et des enseignantes.

Ces enveloppes sont actuellement centralisées. Elles seraient décentralisées dans un avenir rapproché. Le Conseil ne peut que se dire d'accord avec cette orientation qui reconnaît les cégeps comme des gestionnaires responsables et non comme de simples fiduciaires des ressources financières qui leur sont allouées.

Il faudrait cependant être attentif aux effets d'une telle décentralisation. Comme le Comité aviseur n'avait pas le mandat de traiter cette question, le rapport est donc silencieux sur la façon de répartir l'enveloppe centrale entre les collèges et sur les effets possibles de cette décentralisation.

---

10 **Rapport, Annexe 8,** p. 60.

5. L'ENVELOPPE SPÉCIFIQUE (S)

Les éléments qui ne peuvent être normalisés ou qui n'auraient pas avantage à l'être à cause de leur caractère singulier constitueront une enveloppe budgétaire dite spécifique.

On devrait trouver dans cette enveloppe des éléments tels que les sous-centres éloignés, les pavillons, les centres spécialisés, le développement des programmes, l'éloignement, la formation des Inuits, les sections anglophones des cégeps francophones, les handicapés sensoriels, etc. (En 1987-1988, les coûts de l'ensemble de ces éléments s'élevaient à 71,3 millions de dollars.)

Le Conseil est d'accord avec l'orientation proposée par le Comité aviseur qui consistera à normaliser le plus possible les allocations qui gagneront à l'être. Dans tout ce système d'allocations, il faut chercher à réduire au minimum les cas d'espèce, les ententes particulières, les dérogations aux principes et aux règles établis. C'est à cette condition que le modèle demeurera transparent, fiable et équitable.

6. L'ACTIVITÉ FINANCÉE

Le Comité aviseur propose de baliser l'activité admissible au financement.

Il faudra que cette activité soit un cours crédité faisant partie intégrante d'un programme de formation dûment défini et autorisé par le Ministère. Ceci inclut aussi bien les programmes de formation longue (le DEC) que les programmes de formation courte (AEC, CEC et DPEC)[11].

---

[11] AEC (Attestation d'études collégiales)
CEC (Certificat d'études collégiales)
DPEC (Diplôme de perfectionnement de l'enseignement collégial)

Il faut se réjouir de cette définition de l'activité financée, qui ne fait aucune distinction entre les programmes de l'enseignement régulier et ceux de l'éducation des adultes. Une heure de laboratoire, par exemple, qu'elle soit faite par un étudiant de l'enseignement régulier ou un étudiant du secteur des adultes doit avoir la même pondération et engendrer sensiblement les mêmes coûts. C'est à cette condition qu'on pourra assurer un enseignement de qualité équivalente entre le secteur régulier et l'éducation des adultes.

La définition de l'activité financée pose cependant quelques problèmes particuliers.

a) Il y a d'abord le cas des cours de mise à niveau, non crédités, que les collèges offrent aux élèves qui éprouvent des difficultés d'apprentissage ou qui n'ont pas les préalables requis. Selon la définition retenue, ces activités ne seraient pas financées. Le Comité aviseur souligne cependant que de telles activités pourraient être financées à condition d'avoir été préalablement autorisées par la Direction générale de l'enseignement collégial[12]. Il y aurait sans doute moyen d'éviter ces autorisations à la pièce et de concevoir une formule qui laisserait à chaque collège une marge de manoeuvre suffisante pour répondre aux besoins particuliers de ses élèves.

b) Puis il y a le cas des élèves qui, à la suite d'échecs ou d'abandon, en viendraient à dépasser le nombre d'unités défini pour un programme donné. Le Comité aviseur propose d'allouer à chaque élève "une marge de manoeuvre de 25 % du nombre de PES normalement requis pour réaliser son programme". Au-delà de cette marge, l'élève assumerait en tout ou en partie les frais de sa formation.

---

12 Rapport du Comité aviseur, p. 11.

Le Conseil souhaite vivement que des mesures soient prises pour favoriser la réussite scolaire et réduire le plus possible les échecs et les abandons. La mesure proposée d'une marge de manoeuvre de 25 % est peut-être valable, mais elle n'a pas été suffisamment débattue ni approfondie pour pouvoir l'introduire d'emblée comme partie intégrante du nouveau processus budgétaire.

A propos de l'activité financée,

6) Le Conseil recommande:

a) de ne faire aucune distinction ni quant au secteur d'enseignement (régulier ou éducation des adultes) ni quant au statut de l'élève (temps plein ou temps partiel);

b) de concevoir une formule souple qui permettrait aux collèges de dispenser, au besoin, des cours de mise à niveau non crédités, mais financés;

c) d'analyser davantage la question de la marge de manoeuvre de 25 % et d'associer à cette analyse les personnes et les groupes intéressés par cette question, de façon à en arriver à une décision d'ici trois ans.

7. LE RECENSEMENT DES PES

Des gens [illegible] comme un défaut du système actuel le fait qu'il n'y ait qu'un seul recensement annuel (le 20 septembre) du nombre d'élèves inscrits à temps plein. Or, entre les sessions d'automne et d'hiver, il y a une baisse moyenne de l'effectif étudiant qui se situe autour de 9 %. (Dans

certains collèges, elle n'est que de 0,07 %; dans d'autres, elle atteint 16,4 %[13].)

La pratique d'une seule lecture annuelle se défendait: la majorité des contrats de personnel (professeurs, professionnels, employés de soutien, gestionnaires) et la majorité des contrats de services (entretien ménager, sécurité, énergie, etc) sont des contrats annuels. Une fois ces contrats annuels signés, il était impossible de les rescinder en cours d'année sous prétexte que l'effectif étudiant avait baissé.

Le nouveau mode comportera deux lectures des PES, une lecture par session. Cette façon de faire établira un lien plus étroit entre le financement et la prestation effective des activités d'enseignement. Cela devrait sans doute stimuler la mise en place de programmes d'aide à l'apprentissage visant à favoriser la réussite scolaire et la persévérance des élèves de la session d'automne à la session d'hiver.

Il restera cependant à établir des mécanismes qui permettront aux collèges de connaître à temps leurs allocations budgétaires pour qu'ils puissent planifier et organiser leurs activités. On reprochait à l'ancien système, qui ne comportait qu'une seule lecture au 20 septembre de chaque année, de procéder à une révision trop tardive des budgets, ce qui entraînait de sérieux problèmes de planification des activités des cégeps[14].

Si on devait attendre à la fin de l'année scolaire avant de pouvoir informer les collèges de leurs allocations fermes, il est évident qu'une telle situation, par l'insécurité qu'elle créerait, aurait des effets négatifs sur la planification et l'organisation des activités éducatives. Le Comité

---

13 **Rapport** du Comité aviseur, p. 15.

14 Voir Conseil des collèges, **Avis sur la révision du mode d'allocation**, janvier 1987, p. 7.

aviseur propose de baser l'allocation sur le nombre de PES de l'année en cours. Le Conseil suggère au Ministre d'analyser la pertinence de remplacer ou d'amender cette proposition. Diverses autres formules sont possibles. On pourrait, en effet, baser l'allocation sur le nombre de PES de l'année scolaire précédente, ou encore de l'année civile précédente, ou, enfin, de l'année précédente et de l'année en cours combinées totalement ou en partie.

7) **Le Conseil des collèges est d'accord avec le Comité aviseur qui recommande d'instaurer la pratique d'une lecture des activités à chacune des sessions, aux fins de calcul du financement.**

Chapitre II
L'IMPLANTATION DU NOUVEAU MODE
ET LES MESURES DE TRANSITION

Dans la lettre qu'il adressait au président du Conseil des collèges le 11 avril 1990, le Ministre sollicitait l'avis du Conseil non seulement sur les orientations proposées dans le rapport du Comité aviseur, mais aussi, écrivait-il, sur "le mode d'implantation que j'envisage à compter de la prochaine année scolaire".

Après avoir rappelé dans la première partie du présent avis les orientations proposées par le Comité aviseur et avoir recommandé au Ministre d'avaliser la plupart de ces orientations, le Conseil analyse, dans cette seconde partie, cinq éléments de l'implantation du nouveau mode: 1) l'éducation des adultes, 2) la fixation du taux des PES, 3) les mécanismes de révision, 4) l'implantation à coût zéro et 5) l'année d'entrée en vigueur du nouveau mode.

1. L'ÉDUCATION DES ADULTES

Rappelons que le Comité aviseur avait proposé de ne plus distinguer, pour le calcul des PES, l'étudiant régulier de l'étudiant adulte, d'une part, l'étudiant à temps plein de l'étudiant à temps partiel, d'autre part.

Cette proposition s'inscrivait dans l'économie générale du système proposé. Comme le coût de chaque activité d'enseignement est établi et pondéré à partir de facteurs bien définis et inhérents à l'activité elle-même, les distinctions entre le secteur régulier et le secteur des adultes n'auront plus de sens et apparaîtront dorénavant comme inéquitables.

Dans ses orientations, le Ministère indique qu'il reporte sa décision concernant l'application du nouveau mode au secteur de l'éducation des adultes. Le Conseil regrette que soit ainsi reportée cette décision.

L'éducation des adultes est un secteur névralgique pour le développement socio-économique du Québec, surtout dans le contexte actuel. L'ouverture des marchés, la concurrence, les transformations technologiques, les modifications substantielles de la cartographie du travail et le vieillissement de la main-d'oeuvre mettent en relief les besoins aigus de formation, de recyclage et de perfectionnement des adultes. Il ne nous sera pas possible de répondre à ces besoins si nous continuons de considérer l'éducation des adultes comme une affaire marginale, pour laquelle nous pouvons nous contenter d'un financement à rabais.

De plus, en laissant de côté le secteur de l'éducation des adultes, on peut risquer de briser l'équilibre du nouveau mode d'allocation des ressources financières. En effet, ce mode est conçu comme un système cohérent où les cinq enveloppes visent à créer un tout intégré et équilibré. En voulant traiter et implanter ce nouveau mode en pièces détachées, cela pourrait provoquer dans certains collèges des effets négatifs déstabilisateurs. Il y a des collèges qui, à cause de leurs traditions, des caractéristiques de leur région, de leurs priorités de développement, ont un effectif d'étudiants adultes plus nombreux que celui de l'enseignement régulier. Ces collèges seront pénalisés si l'on exclut l'éducation des adultes du calcul des PES.

Le Conseil comprend cependant le report de la décision ministérielle. Les données disponibles sur les activités d'enseignement à l'éducation des adultes ne sont ni assez précises ni assez complètes pour faire, à ce moment-ci, des simulations fiables. Le Comité aviseur recommandait une intégration de l'éducation des adultes dans le nouveau modèle "malgré les impondérables qui pèsent sur cette dimension".[15] Dans sa lettre au Conseil des collèges du 11 avril 1990, le Ministre indiquait qu'il "n'est pas possible, en effet, d'établir avec précision les coûts additionnels qu'impliquerait (...)

---

[15] **Rapport** du Comité aviseur, p. 18.

l'application du modèle proposé au secteur de l'éducation des adultes."[16] Le Conseil des collèges estime qu'il faudrait, dans les meilleurs délais, en arriver à cerner ces impondérables et à établir les coûts des activités d'enseignement à l'éducation des adultes.

8) Le Conseil des collèges recommande que l'éducation des adultes soit intégrée au modèle de financement retenu pour le secteur régulier et que le Ministre fixe dès maintenant la date de l'entrée en vigueur de cette intégration.

2. LA FIXATION DU TAUX DES PES

Une fois fixé le taux de chaque PES brute et pondérée à partir de l'enveloppe disponible, le Comité aviseur recommandait que ce taux demeure stable. (Le Conseil a expliqué, ci-dessus, le sens et l'importance de cette stabilité.[17])

Dans ses orientations, le Ministère annonce que "les taux seront ajustés à l'enveloppe disponible au moins pour les années 1990-1991 et 1991-1992". Ce n'est pas là un engagement très rassurant pour l'avenir.

Jusqu'à maintenant, l'enveloppe globale allouée au réseau collégial connaissait une certaine variation selon les fluctuations de l'effectif étudiant.[18]

---

16 En principe, il ne devrait pas y avoir de coûts additionnels au départ, puisque le taux des PES est tout simplement le rapport entre le montant disponible et le nombre de PES brutes et pondérées.

17 Voir ci-dessus, p. 13.

18 Le concept de "la clientèle budgétaire" permettait cependant, dans les années difficiles de compressions, d'absorber l'augmentation de l'effectif étudiant sans augmentation réelle de l'enveloppe budgétaire. Voir à ce propos, par exemple, l'avis du Conseil des collèges sur la **Révision du mode d'allocation des ressources financières du réseau collégial**, janvier 1987, p. 4 et 5.

Mais comme l'unité de mesure sera dorénavant la PES, il serait logique et équitable que l'enveloppe destinée à financer les activités d'enseignement soit modulée selon les fluctuations du nombre de PES.

9) Le Conseil des collèges recommande que le Ministre fixe, dans les meilleurs délais possibles, des taux stables pour les PES, et qui ne varieront pas selon le volume des PES, mais qui seront indexés d'année en année selon les pourcentages établis par le gouvernement.

3. LES MÉCANISMES DE REVISION

Le Comité aviseur recommandait de mettre sur pied deux comités mixtes pour assurer la révision des normes et des paramètres, l'un pour les activités d'enseignement, l'autre pour les bâtiments.

A cette recommandation, le Ministère répond qu'il établira "un mécanisme de consultation des collèges sur cette question". Peu importe le type de mécanisme qui sera créé (la formule du comité mixte est courante et donne habituellement de bons résultats), il est indispensable qu'un mécanisme soit mis en place dans les plus brefs délais. Il y aura avant et pendant l'implantation plusieurs demandes de révision, de reconsidération, de réévaluation... Quand on considère qu'il y a des milliers d'activités d'enseignement différentes, que les surfaces des collèges totalisent plusieurs milliers de mètres carrés, que les cas dits "spécifiques" sont multiples et hétéroclites, il sera important que soient faits des arbitrages objectifs, rigoureux, transparents. A défaut d'une telle manière de faire, on répétera la petite histoire et des distorsions de toutes sortes viendront progressivement embourber le système.

10) Le Conseil recommande que des mécanismes appropriés de révision du mode d'allocation des ressources financières soient mis en place sans délai.

4. L'IMPLANTATION À COÛT ZÉRO

Dans toutes les enveloppes, les montants et les taux ont été arrêtés en respectant intégralement le niveau de financement disponible. La consigne de départ était claire: le nouveau processus avait pour objet exclusif la répartition des ressources.

L'application du nouveau mode aura pour résultat de déplacer environ dix millions de dollars entre les collèges. Sur un montant global de 824 millions de dollars (année 1988-1989), ce déplacement peut paraître minime. Mais pour certains collèges la perte sera plutôt lourde.[19]

Pour absorber une diminution budgétaire qui se situera entre 3 et 23%, un collège a besoin d'un temps de transition lui permettant de planifier et d'apporter les redressements nécessaires.

Le Ministère a prévu une telle phase de transition qui durera sûrement deux ans, peut-être trois. Pendant cette phase, les collèges actuellement "sur-financés" verront leur allocation diminuer progressivement, tandis que les collèges "sous-financés" verront, en contrepartie, leur allocation augmenter progressivement. Et pour aider temporairement certains collèges dont la perte

---

19 Si la simulation faite à partir des données de 1988-1989 était appliquée telle quelle, voici, donnée en pourcentage, la diminution que subiraient certains cégeps dans l'allocation qui leur serait faite aux chapitres des Activités et des Bâtiments: Dawson 22,8 %, John Abbott 13,8 %, Saint-Lambert 13 %, Vanier 12,4 %, Lionel-Groulx 12,3 %, André-Laurendeau 12 %, Lennoxville 10,6 %, Montmorency 9,0 %, Vieux Montréal 8,0 %, Saint-Jérôme 6,4 %, Limoilou 6,0 %, Sept-Iles 5,5 %, Shawinigan 3,9 %, Alma 3,3 %, Trois-Rivières 3,3 % et La Pocatière 3,0 %. **Rapport du Comité aviseur, Annexe B**, p. 64.

est élevée, le Ministère dispose de crédits accumulés d'environ quatre millions de dollars.

Cette façon de faire respectera la situation financière du Québec qui n'aura pas à affecter de crédits additionnels pour mettre en oeuvre un nouveau mode de répartition des ressources. Elle évitera également de déstabiliser le fonctionnement des collèges qui auront à absorber des diminutions passablement sévères.

11) Le Conseil des collèges recommande d'étaler sur une période de trois ans le redressement des allocations entre les collèges et d'apporter une aide financière circonstancielle, non récurrente, aux collèges les plus touchés par la réforme du mode d'allocation.

5. LA DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU MODE

Dans son rapport daté du 2 novembre 1989, le Comité aviseur recommande d'implanter le nouveau modèle à compter de 1990-1991. Cette recommandation est assortie de mesures de transition facilitantes: les collèges dont les allocations sont augmentées seraient ajustés à la norme dès la première année d'implantation; les autres collèges seraient amenés "à entrer progressivement dans la norme" selon des rythmes différents ajustés à la situation particulière de chaque collège. Ces mesures facilitantes auraient été coûteuses. Elles n'ont pas été jugées acceptables compte tenu du contexte budgétaire actuel du Québec et de la décision du Ministre de procéder à une implantation "à coût zéro".

Est-il réaliste et souhaitable d'implanter quand même le nouveau mode dès 1990-1991?

Il y a des arguments qui plaident en faveur d'un report d'un an. Ces principaux arguments méritent un bref examen.

1) Le rapport du Comité aviseur et les orientations ministérielles n'ont été connus officiellement de l'ensemble des collèges qu'en avril 1990. Mais il faut dire que les collèges connaissaient les grandes orientations du nouveau modèle depuis déjà plusieurs mois et ils avaient même donné, en fédération, leur accord de principe à ces orientations.

2) Il y a de nombreux éléments de l'enveloppe spécifique (S) dont l'analyse n'a pas été complétée et, dans plusieurs cas, elle n'a pas été amorcée. Mais, à ce propos, l'orientation est claire: à court terme, le statu quo sera maintenu pour les allocations spécifiques. A moyen terme, au fur et à mesure que les analyses seront faites, les allocations spécifiques seront normalisées, si cela évidemment est possible et jugé préférable.

3) Des collèges font valoir qu'il y a des réévaluations et des corrections à faire aussi bien dans la pondération des cours que dans les superficies des collèges. Mais comme les allocations calculées selon les nouveaux paramètres ne seront faites de façon définitive aux collèges qu'au printemps de 1991, advenant une implantation officielle dès 1990-1991, cela laissera amplement de temps pour faire les corrections et les ajustements nécessaires.

4) Certains craignent que le Ministère, pressé par le temps, règle à la pièce un certain nombre de problèmes particuliers et introduise ainsi dans le système des distorsions qui compromettraient les grands principes d'équité et de transparence. Il va de soi que des problèmes particuliers devront être résolus. Mais il faudrait que le Ministère et les collèges puissent rendre publiques les solutions retenues afin de garantir l'équité et la transparence.

5) Des intervenants ont fait valoir que le rapport du comité n'est pas à proprement parler une politique budgétaire. Il faudrait, en effet, qu'il soit réécrit, que des éléments soient mieux explicités, que les conditionnels deviennent des indicatifs et que les recommandations soient converties en décisions. Il importe que les conseils d'administration des collèges aient en main une véritable politique budgétaire. Il est évident que le Ministère devra écrire une politique budgétaire intégrant les orientations et les applications du nouveau mode d'allocation. Mais c'est là un travail plutôt technique qui ne devrait pas exiger de longs délais.

A l'opposé de ces arguments que font valoir ceux qui souhaiteraient un report d'un an, il y a des arguments sérieux en faveur d'une implantation qui débuterait dès le 1er juillet 1990 et qui se ferait progressivement au cours des prochaines années.

Le nouveau modèle repose sur des principes et des bases solides qui ont fait l'objet de larges consensus. Il est plus équitable et plus transparent que le mode actuel. Il faut donc souhaiter son implantation dans les meilleurs délais.

Le Ministre compte faire une implantation progressive du nouveau modèle. C'est une façon de faire très appropriée compte tenu de l'ampleur des changements que créera le nouveau modèle dans certains collèges et compte tenu d'un certain nombre d'ajustements et de corrections qu'il faudra faire en cours de route. Dans un tel contexte d'implantation progressive, il vaut mieux enclencher le processus d'implantation dès maintenant. On en arrivera ainsi à une implantation complète et intégrale dans de meilleurs délais.

Les collèges les plus touchés négativement par la révision du mode d'allocation ont pu, à ce jour, procéder à une analyse de leur situation avec l'aide de la Direction générale de l'enseignement collégial et, dans la majorité des cas, des solutions permanentes ou provisoires ont été identifiées pour

permettre à ces collèges de s'adapter de façon progressive et satisfaisante au nouveau modèle.

Le Conseil, vu l'état actuel du dossier, croit que le Ministre pourra fort bien amorcer, dès le 1er juillet 1990, l'implantation du nouveau mode d'allocation et assurer ainsi "une transition prudente et ordonnée", comme il le souhaitait dans sa lettre au Conseil des collèges, le 11 avril 1990.

12) Le Conseil des collèges recommande d'implanter, de façon progressive, le nouveau mode dès le 1er juillet 1990.

CONCLUSION

Le Conseil des collèges est globalement d'accord avec le modèle proposé par le Comité aviseur.

Il considère que ce modèle est établi sur des bases solides et claires et qu'il est en harmonie avec les grands principes d'équité, de transparence, de stabilité et d'autonomie.

Ce nouveau modèle devrait corriger les lacunes et les effets négatifs de l'actuel processus de répartition des ressources financières entre les collèges.

De plus, il ouvre la porte à des développements intéressants et prometteurs, notamment, pour l'éducation des adultes et pour les programmes considérés comme lourds.

Le Conseil est également d'accord avec une implantation progressive du nouveau mode, qui débuterait dès le 1er juillet 1990. Le nouveau mode est cependant conçu comme un tout cohérent et intégré. En optant pour une implantation progressive, cela ne doit pas signifier que l'on traite le système proposé en pièces détachées. L'éducation des adultes, les cours d'été, l'enveloppe des enseignants et des enseignantes (E), la fixation du taux des PES, l'enveloppe des cas spécifiques (S), ce sont tous des éléments qui font partie intégrante du nouveau modèle. On devrait dès maintenant déterminer une date pour l'entrée en vigueur des éléments qui ne pourront être mis en application le 1er juillet 1990.

LISTE DES PROPOSITIONS ET DES RECOMMANDATIONS

1) Le Conseil rappelle donc:

   a) qu'il faudra bien analyser les significations et les conséquences du nouveau mode d'allocation avant et après son implantation;

   b) que l'implantation d'un nouveau mode s'impose, compte tenu des lacunes du mode actuel;

   c) que les quatre principes d'autonomie, d'équité, de transparence et de stabilité doivent guider la révision du mode de financement des collèges;

   d) qu'il est opportun de respecter les contraintes que le Ministre donnait comme balises au Comité aviseur.

2) Le Conseil des collèges est d'accord avec le Comité aviseur qui recommande de retenir le principe d'une enveloppe de base et d'indexer d'année en année cette enveloppe selon les taux établis par le gouvernement.

3) Le Conseil des collèges est d'accord avec le Comité aviseur qui recommande de retenir comme unité de mesure des activités d'enseignement la "période/étudiant/semaine", et de pondérer les activités selon six catégories.

4) Le Conseil des collèges est d'accord avec le Comité aviseur qui recommande que le taux des PES soit fixé au départ et que l'enveloppe A soit ouverte, c'est-à-dire qu'elle soit ajustée d'année en année au volume d'activités.

5) Le Conseil des collèges est d'accord avec le Comité aviseur qui recommande de créer l'enveloppe B selon cinq paramètres.

6) Le Conseil recommande, à propos de l'activité financée:

   a) de ne faire aucune distinction ni quant au secteur d'enseignement (régulier ou éducation des adultes) ni quant au statut de l'élève (temps plein ou temps partiel);

   b) de concevoir une formule souple qui permettrait aux collèges de dispenser, au besoin, des cours de mise à niveau non crédités, mais financés;

   c) d'analyser davantage la question de la marge de manoeuvre de 25% et d'associer à cette analyse les personnes et les groupes intéressés par cette question, de façon à en arriver à une décision d'ici trois ans.

7) Le Conseil des collèges est d'accord avec le Comité aviseur qui recommande d'instaurer la pratique d'une lecture des activités à chacune des sessions, aux fins de calcul du financement.

8) Le Conseil des collèges recommande que l'éducation des adultes soit intégrée au modèle de financement retenu pour le secteur régulier et que le Ministre fixe dès maintenant la date de l'entrée en vigueur de cette intégration.

9) Le Conseil des collèges recommande que le Ministre fixe, dans les meilleurs délais possibles, des taux stables pour les PES, et qui ne varieront pas selon le volume des PES, mais qui seront indexés d'année en année selon les pourcentages établis par le gouvernement.

10) Le Conseil recommande que des mécanismes appropriés de révision du mode d'allocation des ressources financières soient mis en place sans délai.

11) Le Conseil des collèges recommande d'étaler sur une période de trois ans le redressement des allocations entre les collèges et d'apporter une aide financière circonstancielle, non récurrente, aux collèges les plus touchés par la réforme du mode d'allocation.

12) Le Conseil des collèges recommande d'implanter, de façon progressive, le nouveau mode dès le 1^er^ juillet 1990.

ANNEXE A

Gouvernement
du Québec

Le ministre de l'Enseignement supérieur
et de la Science

Conseil des collèges

17 AVR. 1990

Québec, le 11 avril 1990

Monsieur Yvon Morin
Président
Conseil des collèges
900, Place d'Youville
Québec (Québec)
G1R 3P7

Monsieur le Président,

Fidèle au mandat qui lui avait été confié, le comité aviseur que j'avais invité à proposer un nouveau mode d'allocation des ressources budgétaires pour le secteur de l'enseignement collégial public me soumettait il y a quelque temps le rapport de ses travaux. Ce document est le fruit d'une concertation soutenue entre les représentants de la Fédération des cégeps et ceux du Ministère. Il me fait plaisir de vous le communiquer officiellement par la présente.

Le Rapport propose d'abord que soit attribuée à chaque collège une allocation de base fixe. Il propose que soit constituée subséquemment l'allocation budgétaire en fonction de paramètres qui, par rapport au modèle actuel, collent de plus près à la charge réelle de l'étudiant et prennent en compte de façon transparente la contrainte des espaces.

Je souscris dans l'ensemble aux orientations proposées dans le Rapport. Je suis même disposé à favoriser la mise en oeuvre des principales recommandations du document à compter de l'année scolaire 1990-1991.

Toutefois, le nouveau modèle ne pourrait dans la conjoncture actuelle être implanté intégralement sans qu'il en découle des inconvénients sérieux. Il n'est pas possible, en effet, d'établir avec précision les coûts additionnels qu'impliquerait par exemple l'application du modèle proposé au secteur de l'éducation des adultes. Il faut également envisager une implantation à coût zéro, étant donné les contraintes financières que doit respecter le Ministère.

.../2

Pour ces raisons, nous devrons procéder par étapes à l'implantation du nouveau processus. A cette fin, la Direction générale de l'enseignement collégial a mis au point un scénario dont les modalités sont décrites dans un document annexé à la présente. Ce scénario a pour objet de répartir l'enveloppe budgétaire actuelle de l'enseignement ordinaire en suivant le modèle proposé dans le rapport du comité aviseur. Il prévoit en même temps une phase de transition qui serait étalée sur les années scolaires 1990-1991, 1991-1992 et 1992-1993, de manière à favoriser l'adaptation au nouveau régime pour les établissements dont le budget pourrait être affecté par celui-ci.

Je joins à la présente une note où sont précisées les orientations que j'ai retenues au sujet des recommandations du Rapport. Le mode d'implantation que je propose ne remet pas en cause l'essentiel de la démarche. Il vise à assurer une transition prudente et ordonnée et se justifie à mes yeux par les contraintes financières et budgétaires auxquelles nous devons faire face. Le mode d'implantation que nous avons retenu permettra enfin aux collèges et au Ministère de vérifier des manières de faire nouvelles, de mesurer les effets du modèle proposé par le comité aviseur et de procéder au besoin aux ajustements nécessaires.

Je sollicite l'avis du Conseil des collèges sur les orientations proposées dans le Rapport du comité aviseur et sur le mode d'implantation que j'envisage à compter de la prochaine année scolaire. Afin que nous puissions mettre en route les mesures nécessaires à l'implantation du nouveau modèle dès la prochaine année scolaire, il faudrait que l'avis de votre Conseil me soit communiqué d'ici le 15 mai prochain.

Je vous remercie à l'avance de votre collaboration et vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le ministre de l'Enseignement
supérieur et de la Science,

Claude Ryan

CLAUDE RYAN

FABES

Phase de transition

Pour les années 1990-1991 et 1991-1992, l'enveloppe budgétaire établie en revue des programmes est calculée de la même manière qu'antérieurement, c'est-à-dire sur la base de la prévision de la clientèle à temps plein au 20 septembre de l'année scolaire concernée.

L'enveloppe 1990-1991 est répartie entre les cégeps selon le modèle FABES sous réserve des dispositions suivantes:

- les enseignants sont financés en 1990-1991 selon le modèle antérieur au FABES; le Ministère proposera dès 1991-1992 un modèle simplifié dont les effets remplaceront les conventions en vigueur et qui devrait accorder à chaque cégep des ressources sensiblement égales au modèle actuel;

- l'enveloppe fermée réservée pour financer les coûts de convention des personnels autres que les enseignants sera répartie selon la même règle que celle établie en 1989-1990. En 1990-1991, elle sera établie de manière définitive dès l'allocation approuvée sur la base de l'allocation 1990-1991 (modèle antérieur au FABES);

- l'enveloppe transférable ("normes") est répartie selon le "FAB" en considérant les volumes d'activités (PES) réalisées par les élèves inscrits à l'enseignement ordinaire à temps plein (4 cours ou 180 périodes) au 20 septembre ou au 15 février[1];

- l'allocation provisoire 1990-1991 est égale à l'allocation calculée selon le modèle antérieur moins 75% de la perte anticipée (simulation 88-89) ou plus 40% du gain anticipé (simulation 88-89), plus une aide non-récurrente dans les cas des collèges encourant une perte anticipée supérieure à 3% de l'allocation (simulation 88-89);

---

1. L'élève inscrit au 15 février à temps plein et qui aurait été inscrit à temps partiel à l'enseignement ordinaire se voit rembourser s'il y a lieu les frais de scolarité perçus au premier semestre.

...

- l'allocation provisoire constitue une garantie minimale;
- l'allocation est révisée vers le 31 mars sur la base des PES 1990-1991 selon le "FAB" sous réserve des sommes nécessaires pour assurer à chaque regroupement le respect de l'allocation provisoire garantie.

L'aide non-récurrente est prise à même le solde des enveloppes fermées des années scolaires 1985-1989 (3,6 M $ pour les années 1985-1988 et environ 1 M $ au terme de l'analyse des états financiers 1988-1989).

L'enveloppe 1991-1992 sera répartie sur un modèle analogue à celui de 1990-1991; les pertes seront laissées à 85% et l'aide non-récurrente sera réduite de moitié. Les gains seront établis à 60%. Les calculs servant à estimer les pertes et les gains seront refaits sur la base des données observées en 1990-1991.

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	ORIENTATIONS DU MINISTÈRE
Chapitre 1: le modèle FABES	
L'enveloppe F	
1.1 que le modèle garantisse une enveloppe de base fixée à 1 300 000 $ pour chaque collège pour l'enseignement ordinaire plus un montant de 200 000 $ pour l'éducation aux adultes;	Application immédiate du F à 1,3 M $. La partie concernant l'éducation des adultes fera l'objet de décisions ultérieures.
L'enveloppe A	
2.1 que soit créée une enveloppe A regroupant l'ensemble des allocations réparties entre les collèges sur la base des PES à l'enseignement ordinaire et à l'éducation aux adultes;	Application immédiate dans le cas de l'enseignement ordinaire. Décision reportée dans le cas de l'éducation des adultes.
2.2 qu'une première partie de l'enveloppe soit répartie entre les collèges au prorata des PES totales (PES brutes);	Application immédiate.
2.3 qu'une seconde partie de l'enveloppe soit répartie entre les collèges au prorata des PES pondérées;	Application immédiate.
2.4 que le taux alloué par PES brutes et pondérées soit fixé et demeure stable quelles que soient les variations du volume des PES du réseau;	Les taux seront ajustés à l'enveloppe disponible au moins pour les années 1990-1991 et 1991-1992.
2.5 que six catégories soient créées avec les pondérations 1, 4, 20, 50, 100 et 160;	Application immédiate.
2.6 que l'enveloppe A soit augmentée d'année en année sur la base des variations prévisibles du volume des activités;	Application subordonnée pour 1990-1991 et 1991-1992 à l'évolution de l'enveloppe selon l'ancien modèle en revue de programmes.

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	ORIENTATIONS DU MINISTÈRE
2.7 que soit mis sur pied un comité mixte chargé de la révision périodique des normes d'intégration des activités dans chacune des six catégories selon les critères établis;	Le Ministère établira un mécanisme de consultation des collèges su cette question.
2.8 que l'allocation des écoles spécialisées soit laissée temporairement dans l'enveloppe S sauf pour la partie relative aux bâtiments et la partie déjà comprise dans l'enveloppe A, et que cette allocation soit normalisée lors d'une phase ultérieure;	Application immédiate.
2.9 que le Ministère étudie une forme de financement pour la reconnaissance des acquis et la formation à distance qui soit modelée sur l'unité de mesure de la PES;	Le Ministère analyse cette possibilité mais la décision est reportée.
L'enveloppe B	
3.1 que soit créée une enveloppe B regroupant les allocations pour les bâtiments, qui soit déterminée en fonction des paramètres suivants et définis à l'annexe B:	Application immédiate.
3.1.1 la gestion des terrains et bâtiments selon le coût de remplacement	
3.1.2 l'entretien ménager selon la superficie	
3.1.3 l'énergie selon le type d'énergie et la consommation moyenne	
3.1.4 la sécurité et la protection selon la superficie et le nombre d'étudiants	
3.1.5 l'encadrement selon un taux défini	

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	ORIENTATIONS DU MINISTÈRE
3.2 que soit mis sur pied un comité mixte chargé de la révision périodique des normes d'intégration des superficies pour l'allocation des bâtiments;	Le Ministère établira un mécanisme de consultation des collèges sur cette question.
3.3 que l'enveloppe B soit augmentée d'année en année sur la base des augmentations ponctuelles que le Ministère alloue à l'ensemble du réseau pour les éléments liés aux bâtiments (variation des taux d'énergie, etc.);	Application immédiate.
L'enveloppe E	
4.1 que soit créée une enveloppe E regroupant l'ensemble des allocations reliées à la rémunération des enseignants à l'enseignement ordinaire;	Application reportée.
4.2 que soit créée une enveloppe E' regroupant l'ensemble des allocations reliées à la rémunération des enseignants à l'éducation aux adultes.	Décision reportée.
L'enveloppe S	
5.1 que soit créée une enveloppe S regroupant l'ensemble des allocations qui ne peuvent pas être normalisées à court terme;	Application immédiate.
5.2 que le Ministère prenne les mesures pour normaliser les allocations qui gagneraient à l'être;	Acceptation du principe.
5.3 que l'allocation relative à l'éloignement soit conservée en éliminant de son champ d'application tous les collèges situés à moins de 275 kilomètres de Montréal ou de Québec;	Application immédiate.

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	ORIENTATIONS DU MINISTÈRE
Dispositions générales	
6.1 que, pour les années subséquentes, l'équilibre du modèle soit maintenu et que chacun des paramètres soit indexé selon les taux accordés par le gouvernement;	Acceptation du principe mais décision reportée après la phase de transition.
6.2 que le nouveau modèle soit implanté à compter de 1990-1991 sur la base des paramètres identifiés en 1988-1989;	Implantation d'un modèle transitoire différent.
Chapitre II: L'activité financée	
Définition de l'activité	
7.1 que l'activité soit définie comme étant le cours crédité à l'intérieur d'un programme défini et autorisé par le MESS;	Décision reportée (voir le modèle transitoire).
7.2 que le financement de l'activité soit subordonné à l'inscription de l'étudiant à un programme défini et autorisé par le MESS;	Décision reportée (voir le modèle transitoire).
7.3 que cette définition inclue tous les cours prescrits par le régime pédagogique de l'enseignement collégial à l'intérieur d'un programme de formation longue (DEC) ou courte (CEC, AEC ou DPEC);	Décision reportée (voir le modèle transitoire).
7.4 que cette définition exclue les activités suivantes:	Décision reportée (voir le modèle transitoire).
7.4.1 les cours crédités des programmes autorisés mais excédant les quanta définis par le régime pédagogique;	
7.4.2 les cours financés par d'autres commanditaires que le MESS;	

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	ORIENTATIONS DU MINISTÈRE
Recensement de l'activité	
8.1 que le recensement s'effectue 15 jours ouvrables après le début des cours pour tous les collèges et au moins à chacune des sessions d'automne et d'hiver, et à l'intérieur d'un délai proportionnel pour toute autre session;	Pour la période de transition les dates seront le 20 septembre et le 15 février.
8.2 que les allocations soient ajustées à la fin de l'année (à l'analyse des états financiers) sur la base des PES réelles de chacune des sessions telles que décomptées en fin d'année courante;	Application en 1990-1991 sous réserve d'un modèle transitoire.
Accessibilité	
9.1 que le Ministère rende accessible à tout étudiant la formation collégiale sans frais de scolarité dans la mesure où sa formation s'inscrit dans un programme autorisé et obéit aux impératifs du régime pédagogique;	Toute cette question sera traitée lorsque le Ministère définira une orientation en cette matière.
9.2 que les règles de financement ne réfèrent plus aux notions d'adulte et d'étudiant à temps complet;	
Dispositions connexes	
10.1 que tout étudiant admissible au financement dispose d'une marge de manoeuvre de 25% du nombre de PES normalement requis pour réaliser son programme;	Toute cette question sera traitée lorsque le Ministère définira une orientation en cette matière.
10.2 que tout dépassement de cette marge soit porté à la charge de l'étudiant selon une norme à être établie;	

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	ORIENTATIONS DU MINISTÈRE
10.3 que cette mesure s'applique aux nouvelles cohortes d'étudiants;	
10.4 qu'une marge de manoeuvre soit déterminée pour permettre aux collèges de s'ajuster aux nouvelles dispositions;	
10.5 que la marge accordée à l'étudiant puisse être restaurée après un certain nombre de sessions;	
Chapitre III: Les mesures de transition	
11.1 que les collèges dont les allocations seraient augmentées soient ajustés à la norme dès la première année d'implantation;	Remplacées par un modèle transitoire proposé par le Ministre.
11.2 que les autres collèges soient amenés à entrer progressivement dans la norme et qu'un arrangement soit pris entre chacun d'eux et le Ministère pour planifier une intégration qui tienne compte de l'ampleur des problèmes posés.	

ANNEXE B

Gouvernement du Québec
Conseil
des collèges

Bureau du président

Québec, le 2 mai 1990

Monsieur Claude Ryan
Ministre
Ministère de l'Enseignement supérieur
et de la Science
1035, rue De La Chevrotière, 15^{e} étage
Québec (Québec)
G1R 5A5

Monsieur le Ministre,

Lors de sa réunion régulière des 26 et 27 avril 1990, le Conseil des collèges a fait une première analyse de la demande d'avis que vous lui adressiez le 11 avril 1990 concernant **le nouveau mode d'allocation des ressources budgétaires pour le secteur de l'enseignement collégial public**.

Dans votre lettre, vous sollicitez une réponse pour le 15 mai 1990. Le Conseil comprend le caractère impérieux de cette échéance, compte tenu que vous envisagez d'implanter le nouveau mode dès le 1er juillet 1990.

A la suite de son analyse du dossier, le Conseil des collèges me prie de vous communiquer dès maintenant les deux choses suivantes:

1) Le Conseil se dit globalement d'accord avec les orientations proposées par le Comité aviseur et avec le principe de l'implantation progressive que vous vous proposez de retenir. Dans ses grandes lignes, l'avis que vous remettra le Conseil sera donc favorable.

2) C'est à sa réunion des 24 et 25 mai 1990 que le Conseil compte adopter un avis formel sur le nouveau mode d'allocation. Etant donné l'importance du dossier, le Conseil a jugé nécessaire de se donner un peu de temps pour analyser de façon satisfaisante les divers aspects des questions posées et pour vous communiquer ses commentaires et, le cas échéant, ses recommandations.

800, rue D'Youville, 8^{e} étage
Québec (Québec)
G1R 3P7

Téléphone (418) 646-5811

Espérant que vous seront utiles ces commentaires préliminaires du Conseil qui visent à la fois à faciliter votre prise de décision et à ne pas retarder indûment l'implantation du nouveau mode d'allocation des ressources budgétaires, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments très distingués.

Le président,

Yvon Morin

CONSEIL DES COLLÈGES

1990-1991

PRÉSIDENT: Yvon Morin

MEMBRES:

BÉIQUE-VETLAND, Nicole
Directrice des programmes aux employés
Compagnie Marconi Canada

BERNIER, René J.
Professeur
Cégep de La Pocatière

BLONDIN, Michel
Directeur adjoint
Syndicat des Métallos FTQ

BOURQUE, Jules
Directeur général
Cégep de la Gaspésie et des Iles

DI MAULO, Vincent
Professeur
Cégep de Bois-de-Boulogne

GAULIN, Jean-Guy
Directeur des services aux étudiants
Cégep François-Xavier Garneau

LEWIS, Yves
Directeur-général adjoint et directeur des services pédagogiques
Institut Teccart Inc.

MARSOLAIS, Arthur
Président de la Commission de l'enseignement professionnel

OUELLET, Thérèse
Directrice générale
Commission des écoles catholiques de Québec

PLEAU, Ronald
Vice-président
Ressources humaines
La Laurentienne

POULIN, Claude
Professeur
Cégep de Sainte-Foy

PROSS, Karmen
Membre du Conseil d'administration
Cégep de Limoilou

RICARD, Yves
Professeur
Université du Québec à Trois-Rivières

SIMARD, Nicole
Présidente de la Commission de l'évaluation

SOLANGE, Jean-Claude
Directeur des services éducatifs
Cégep de Baie-Comeau

TREMPE, Robert
Sous-ministre adjoint aux opérations
(MCCI à Montréal)
Gouvernement du Québec

Secrétaire du Conseil

Jean-Claude Sauvé